

“免费午餐”陷监管之困

■本报记者 彭科峰



包片外包装很相似,货车司机误将面包片(吐司)当做小面包给了学校。但小牙对于当地的解释并不太满意,她认为:“就算那天送来的不是面包片而是这两样(学生奶加小面包),我们都觉得三块钱很强。”

学生营养餐事故频发

在小牙看来,发生在当地的这起面包圈“乌龙事件”,涉及的主要还是营养餐的偷工减料问题。实际上,在国家全力推行学生营养餐计划不足一年的时间内,更严重的还是多起食品安全问题。

事实上,最早的学生营养餐计划可以上溯到 2011 年 4 月 2 日发起的“免费午餐”活动。此举是由邓飞等 500 多名记者和国内数十家媒体联合中国社会福利基金会发起的公益项目。该项目倡议每天捐赠 3 元钱为贫困地区学童提供免费午餐。它致力于帮助因家庭贫困而没有钱享受营养午餐的学生,同时呼吁更多爱心企业和人士加入到活动中,通过社会捐助的力量,对一些贫困山区学校简陋的厨房条件予以改善。

这项民间的公益活动迅速得到政府部门的响应。2011 年 10 月 26 日,国务院决定启动实施农村义务教育学生营养改善计划:中央每年拨款 160 多亿元,按照每人每天 3 元的标准为农村义务教育阶段学生提供营养膳食补助,普惠 680 个县市、约 2600 万在校学

生。从“免费午餐”到农村义务教育学生营养改善计划,舆论普遍认为,民间探索引领了国家行动。民政部社会福利和慈善事业促进司前司长、北京师范大学公益研究院院长王振耀这样向《中国科学报》记者解释:“这是民间与政府良性互动的范例。在如此短的时间内,取得如此大规模的政府回应,这在中国慈善史上绝无仅有,就是欧美一些国家也没有。”

但这项惠及民生的政策从一开始推行,就连续暴发多起丑闻。2011 年下半年,云南、广西、贵州等地相继爆发出与学生营养餐有关的食品安全事件,广西百色市那坡县有学校 3 元营养补助被供货商套利 1 元、云南镇雄县木卓乡六井村苍坪小学 203 名学食食用营养餐后出现身体不适症状、云南宣威市双龙一小的学生在糕点里吃出了鸡毛。

更为严重的事情发生在 2012 年 4 月 9 日。云南省镇雄县塘房镇顶拉小学学生在食用营养餐时,337 名学因食用问题营养餐出现腹泻、腹痛、发高烧等症状入院治疗。塘房镇中心小学校校长、顶拉小学校长等相关责

任人因此受到处分。

在频繁爆出营养餐问题后,教育部等部门也加强了对这项计划的规范和立法。6 月 14 日,教育部等 15 个部门印发《农村义务教育学生营养改善计划实施细则》等 5 个配套文件,以确保学生“营养餐”计划能有效实施。实施细则规定,学生“营养餐”应以肉蛋奶为主要供餐内容,供餐模式应逐步以学校食堂供餐替代校外供餐,为确保食品安全,学校负责人应陪餐,餐费自理。

但对于这一实施细则,多名学者表示并不看好。他们认为,这些文件在资金来源、监管等具体措施方面的规定并不细致,存在“过于粗犷”的现象。上海交通大学教授、21 世纪教育研究院副院长熊丙奇就向《中国科学报》记者介绍,从目前曝光的一些突发事件来看,目前营养餐计划在一些地方,极可能是仓促上阵,缺乏周密的部署。从这起事故,应该认真反思存在的工作疏漏。目前营养餐的财务管理、食品质量、卫生安全等问题都值得关注。

“免费午餐”的经验

对于事故多发的学生营养餐计划来说,目前由中国社会福利基金会主要负责的免费午餐计划可以说是“顺风顺水”。

11 月 13 日上午,在北京建国门外大街的新闻大厦内,中国社会福利基金会“免费午餐基金”秘书处的黄晨乐自豪地向《中国科学报》记者介绍,截至 2012 年 10 月,该项目在全国开展不到 2 年的时间内,他们已经与 197 所学校展开了合作,为这些学校的学生免费提供午餐,而且年底在四川凉山还可能有三四个项目要开展。这些运行的项目中,没有出过一起食品安全的问题。

“需要注意的是,我们的免费午餐计划还是和国家的营养餐计划有一定区别的”,黄晨乐介绍,营养餐计划只是规定每人每天 3 元的额度,可以发放面包、牛奶,也可以为学生提供饭菜,还可以采取其他的营养方式,可以用在早餐、午餐或晚餐。他们则限定在给为学生提供热腾腾的饭菜作为午餐。当然,他们选择进行合作的学校也在享受国家营养餐计划的范围之内。

根据《中国科学报》记者的了解,目前学生营养餐供餐模式主要有三种:学校食堂供餐、企业供餐、家庭托餐。学校食堂供餐是营养改善计划的主要供餐模式,同时也是现阶段最好的模式,既便于学校管理,又可以相对控制食品安全,有利于让学生吃得放心。但实际上学校食堂供餐恰恰是目前实行最少的方式。对此,黄晨乐表

很多学校的入学率有了显著提高。因为听说学校能提供免费的午餐,很多孩子宁愿多走山路,也要入校读书。这个故事似乎听起来像笑话,却是千真万确的事实。一个惠民政策,不管它能给孩子提供的补助金额有多少,其带来的蝴蝶效应,委实不容小视。

抛开营养餐在制度监管方面的东西不谈,个人觉得,目前对于有关部门来说,最大的问题,应当是尽量减少提供牛奶和面包的这种简单粗放的方式,尽量扩大建立学校食堂的范围,让更多的

示,这也是学生营养餐计划最主要的问题之一。“其实主要是摊到每个人头上的钱还是太少。国家的这笔钱是直接下发到县里,但是每人 3 元的标准,如果要修建学校食堂,还远远不够。建食堂就得请人做饭,还有运输的成本,光这些可能就要超过 1 元”。部分地区在财政不能支持的情况下,当然会选择提供面包、牛奶这一最简易的方式。黄晨乐介绍,免费午餐计划,就是负责帮助当地部门和学校承担厨师和运输的费用。他们通过当地的教育部门找到学校,将资助的款项打到学校的户头,让学校负责请厨师做饭,给孩子提供营养丰富的正餐。

黄晨乐说,在财务管理方面,免费午餐计划有着严格的执行制度。在和 中国社会福利基金签约之前,学校必须开通微博账户,在网络上对学校的午餐情况、食材价格等进行公示,在签约之后,也必须将每一天的开支和学生就餐的情况上传到网上,由捐赠人、网友和基金会进行监督,确保善款用到孩子身上。另外,基金会还有专门的核查部门,会不定期地派人前去当地学校进行实地考察。

在食品的质量和安方面,免费午餐项目也有完善的管理措施。黄晨乐表示,签约时,他们会将一本包括主要原料、食品保鲜等内容的食品安全手册发给学校,要求他们严格按照手册执行。学校采购的食材必须是当地的、新鲜的、源头可追溯的,同时 2 天内必须留样。

在项目监督方面,黄晨乐等人的经验是发动包括家长、志愿者、网民在内的民间力量参与。在确定合作学校之前,他们都会要求学校必须建立家长委员会,最少的人数是 7-9 人,“家长是最关心孩子的,他们会认真地对营养餐的质量、资金流向等进行监督”。另外,他们还拥有近千名志愿者,这些志愿者来自全国各地,且采取异地监督的原则,“比如,你是湖南人,就派你去监督四川某个学校的情况,不能去管理湖南当地的学校。这样可以避免志愿者因为当地人的关系而产生不客观的监督情况”。在网友监督方面,因为学校每天的执行情况都公布在网上,所以热心网友也会自发进行监督,“什么价格不对啊,饭菜的质量不好,网友都可以直接给学校打电话询问情况”。

“我们的要求是很烦琐的,当然也出现过有学校觉得太过麻烦,不愿意接受我们的资助的情况,或者合作之后决定退出的,但这是极少数”,黄晨乐介绍,绝大部分的学校都对他们的要求进行倡导,我觉得这样不仅能提升营养午餐的安全度、专业度、透明度,更能带动整个社会体系的快速发展”。

王振耀表示,现在的实际情况是体制和理念锁住了大家的爱心,也锁住了许多社会政策,“要想一想如何调整理念,如何调整体制,利用建设性的方法进行倡导,我觉得这样不仅能提升营养午餐的安全度、专业度、透明度,更能带动整个社会体系的快速发展”。

王振耀表示,现在的实际情况是体制和理念锁住了大家的爱心,也锁住了许多社会政策,“要想一想如何调整理念,如何调整体制,利用建设性的方法进行倡导,我觉得这样不仅能提升营养午餐的安全度、专业度、透明度,更能带动整个社会体系的快速发展”。

“学生营养餐计划,关系到下一代的健康和未来。

“学生营养餐计划,关系到下一代的健康和未来。

多名教育专家、学者表示,要彻底解决学生营养餐的安全与监管问题,需要政府部门明确责任的同时,民间力量的参与也必不可少。

日本已为营养午餐立法。图为日本学生在吃午餐。

一范围覆盖全国的项目。

“当然我们也面临着资金压力。这一点和国家的计划一样,每新签约一个学校,我们每个月的支出就会多出很多,所以未来合作学校的数目我们也有所控制”,黄晨乐介绍,他们目前的捐款主要来自个人,“40%的善款来自于 60%的捐赠人”,他们也期望有更多的企业加入捐助的行列。

营养午餐须作体制性改变

在很多专家看来,要使学生营养餐计划能够得到高效率的执行,需要在财务、监管方面作出更细致的规定。在很多层面,中国社会福利基金会的做法都值得借鉴。熊丙奇就表示,国家推出营养改善计划是好事,但需要建立相关的地方财政补贴配套,建议按照“中央财政为主、省级财政为辅”的模式,由地方政府包括省级财政建立补贴制度。但在王振耀看来,要做好学生营养餐计划,关键在于体制性的改变。

王振耀表示,他对营养午餐项目的评价很高,对中国社会福利基金会的团队评价也很高。免费午餐项目,打通了公益组织和政府的良性互动渠道,“过去总是没有,有也是若即若离,没有那么明显。我认为这是一场体制性的变化”。

王振耀认为,要使营养午餐更专业、更透明,依靠中国现有的条件,这一问题完全可以解决。“专业”说大一点,是很多先进的装备、专业的技术人员要进入这个项目,这是一个专业。说小一点,朴实一点,专业的体制不仅要看志愿者的参与、民主参与,更要看家长的参与。“免费午餐的安全问题首先是机制如何更安全。安全的机制比让更多的人来监督投资更加事半功倍,关键是我们的想法、机制是否可行。”

王振耀建议,应该围绕孩子的营养午餐制定一套专业、透明的管理机制。首先,包括中国社会福利基金会等其他组织可以联合起来,帮助有关部门制定一个专业的网络监督透明机制。其次,应该建立一套专业的食品安全标准,用来解决过期的奶、鸡蛋问题以及各种各样的问题。此外,营养餐计划其实是孩子们营养系统的一次重大转型,要有职业的体系培养。“国家投入 160 亿元后要考虑到这是一个体制性的变更。”

王振耀表示,现在的实际情况是体制和理念锁住了大家的爱心,也锁住了许多社会政策,“要想一想如何调整理念,如何调整体制,利用建设性的方法进行倡导,我觉得这样不仅能提升营养午餐的安全度、专业度、透明度,更能带动整个社会体系的快速发展”。

王振耀表示,现在的实际情况是体制和理念锁住了大家的爱心,也锁住了许多社会政策,“要想一想如何调整理念,如何调整体制,利用建设性的方法进行倡导,我觉得这样不仅能提升营养午餐的安全度、专业度、透明度,更能带动整个社会体系的快速发展”。

观点

营养餐安全事件不能止于行政处理

■本报记者 彭科峰

在学生营养餐安全事故频发、社会各界对于营养餐运行机制高度怀疑的当下,应该用什么样的手段进行预防?营养餐出现安全事件,是否需要司法介入?对此,《中国科学报》记者就此采访了 21 世纪教育研究院副院长熊丙奇。

应重视家长的力量

熊丙奇介绍,给中小學生提供营养午餐并非中国所独有,日本、我国台湾地区也有类似做法。以台湾地区而言,他们对于营养午餐,建立了比较完善的监管体系,比如在决定营养午餐的供应商时,他们要求由校内人士、校外的学者专家组成评选委员会。此外,他们还成立专门的家长会进行监督。这一体系,无疑由行政部门单方面决定供应商的体系更加严密。

熊丙奇说,与台湾地区的营养餐监管体系相比,我国内地的营养改善计划,还没有建立严密的体系,既没有参与广泛的评委会,也没有具监督权力的家长委员会。在选择供应商的过程中,由行政机构单方面拍板,出现权钱交易的可能性就很大。即便进行问责,还是由行政主导,那么,这与行政主导的供应商选择、营养餐质量与安全监督一起,极有可能助长营养餐供应中的权力寻租、权钱交易。因此,要让营养餐的供给保证质量与安全,首要任务是完善监管体系。

熊丙奇认为,要建立完善的监管体系,首先要重视家长的力量。今年上半年,教育部已经发文要求中小学幼儿园建立家长委员会,这是非常有必要的。在实行营养餐供给的地方,家长委员会有一个重要职责,就是参与供应商的选择、营养餐菜谱的选定,以及对食品安全、质量的监督,这可以促进整个营养餐供给过程公开透明,也能保障营养真正进入学生的饭碗。

在中小学建立家长委员会时,要赋予家长参与学校事务管理、决策、监督的权利。拿营养餐计划来说,家长有权知道政府拨款情况,并要求政府对拨款进行详细解释;家长有权参与供应商的选择和营养餐饭菜的确定;家长有权监督营养餐的质量等等。只有家长委员会全程参与营养改善计划,才可能避免这一计划由政府部门单方面主导,出现拨款不及时、拨款不到位、拨款被滥用等一系列问题。

此外,熊丙奇认为在实行营养餐计划时,有必要引入民间力量参与管理与监督。比如,每个地区配备一个志愿者作为观察员,跟踪食品的选择、制作和配送,并及时公布信息等。

可启动独立司法调查

熊丙奇认为,如果营养餐出现学生食物中毒等安全事件,政府部门追究学校负责人的责任,是完全应当的。“对于安全事件的问责,不能仅仅限于行政处理,还有必要启动独立的司法调查。”

熊丙奇表示,营养餐供给的质量和安问题,追究起来大致与权钱交易有关。具体来说,存在以下三种可能:一是其违规经营,此行为涉嫌侵犯消费者权益与商业欺诈;二是串通决策者、监督者,得到拿了好处的教育部门、校方以及监督人员的默许,有恃无恐,如果是这种情况,教育部门、校方负责人和监督人员,将涉嫌贪污;三是有关监管机构不作为,纵容了供应商、食堂的违法行为,这种情况中的监管人员,就涉嫌渎职。不管是哪种情况,都应该启动独立的司法调查,并根据调查结果,追究相关人员的法律责任。

链接

日本为营养午餐立法

日本的营养午餐制度起源于第二次世界大战之后不久,当时日本极为贫穷,一些家庭的孩子营养难以保证。为此,美国占领军司令部鼓励日本政府给孩子们提供午餐,以保证儿童发育生长的基本营养。1954 年,日本颁布了《学校供餐法》,以后又分别于 1956、1957、1978 年对其进行修订。在日本为营养午餐立法后,家长只需要交纳午餐成本费,从而也免去了中午为孩子做饭的负担。

在日本,中小学生的午餐统一由学校配给营养、廉价的午餐。有些地方还通过法规规定,学生中午必须在学校吃饭,而且吃饭时间不能超过 12 时 20 分。每天吃饭营养配方不一样,严格按照学生身体成长不同年龄层制定不同营养菜单。每天的饭食不在量多而在精。

日本学生午餐价格非常便宜,一至三年级学生每月约为 3200 日元(1 元人民币约合 13 日元)、四、五年级学生每月约为 3500 日元。因为,厨师的工资、水电等费用均由政府预算支付,学生支付的仅仅是午餐的材料费。对一些困难的学生,学校则免费为其提供午餐,实际费用由国家和地方财政各支付一半。

此外,根据规定,每天中午 12 时 20 分学生就开始准备用餐,校长首先要试吃,对饭菜的质量进行检查,合格了才能送到各个教室。食物的营养是经过调配师严格制定的,不管饭菜怎样变化,牛奶都是必不可少。